

4 Restructuration du domaine de l'asile

Capacité à absorber les fluctuations et planification d'urgence

Publié par

CDAS
CCDJP
SEM

Capacité à absorber les fluctuations

Sur la base de l'expérience acquise, on constate que le nombre de demandes d'asile ainsi que leur composition sont sujettes à d'importantes fluctuations annuelles et saisonnières. Il est donc primordial d'assurer la capacité du domaine de l'asile, en général, et de ses structures d'hébergement, en particulier, à absorber ces fluctuations. Même à l'issue de la restructuration, cela restera une **tâche commune des trois niveaux politiques**: la Confédération, les cantons et les communes doivent assurer que leurs structures soient à même d'absorber les fluctuations du nombre de demandes d'asile.

À cet effet, le SEM – comme il l'a fait jusqu'ici – continuera d'actualiser et d'adapter sa stratégie en fonction de l'entrée et de la composition des demandes d'asile. La nouveauté, dans la restructuration, est que la Confédération n'attribuera plus, en principe, aux cantons que des personnes ayant le droit de demeurer en Suisse ou des requérantes et requérants d'asile en procédure étendue. Les décisions concernant les demandes d'asile qui ne nécessitent pas davantage d'investigations doivent être prises dans le CFA et, lorsqu'elles sont négatives, mises immédiatement à exécution (voir fiche d'information 2 « Procédures d'asile »). Pour atteindre cet objectif, la Confédération porte à 5'000 places au total ses capacités d'hébergement dans les CFA. Il s'agit ainsi de garantir que les étapes de procédure prévues dans les CFA puissent s'effectuer sur place, même en cas d'augmentation du nombre des demandes d'asile, et que des capacités suffisantes soient disponibles pour l'exécution des renvois, de manière que le CFA concerné puisse exécuter directement les décisions de renvoi prises suivant la procédure accélérée ou s'appliquant aux cas Dublin.

Selon le plan de mise en œuvre de 2014, la Confédération, avec 5'000 places, peut en principe absorber des fluctuations de l'ordre de **15'000 à 29'000 demandes d'asile par année** – à condition toutefois qu'elle jouisse de la flexibilité nécessaire sur le plan des effectifs de personnel – et respecter **le déroulement des procédures tel qu'il a été prévu**.

Dans l'hypothèse d'un **faible nombre de demandes d'asile**, la Confédération, les cantons et les communes prévoient des mesures adéquates à chacun des trois niveaux politiques.

Si le nombre des demandes d'asile dépasse celui de 29'000 par année et que les capacités d'hébergement s'avèrent insuffisantes, ou si la composition des demandes d'asile se modifie considérablement (davantage de cas Dublin, part plus importante de procédures accélérées), la Confédération doit **anticiper le problème et attribuer plus tôt aux cantons une partie** des personnes qu'elle a hébergées dans ses centres. C'est la seule façon de pouvoir disposer de capacités suffisantes pour mener à bien les étapes de procédure qui doivent impérativement être effectuées dans les CFA. En l'occurrence, la première priorité est que les personnes faisant l'objet d'une procédure Dublin soient hébergées dans le CFA jusqu'à leur transfert dans l'État Dublin compétent. Tous les autres requérants d'asile doivent si possible pouvoir demeurer dans le CFA au moins jusqu'à ce qu'une décision de première instance ait été rendue en procédure accélérée ou que la personne ait été attribuée dans le cadre d'une procédure étendue. S'il manque des places dans les CFA, il importe d'attribuer prioritairement aux cantons, avant terme, les requérantes et requérants d'asile dont le **départ n'est pas probable**.

Hébergement des requérantes et requérants d'asile en cas de manque de capacités dans les CFA

	En cas de manque de places, quels requérants d'asile doivent rester dans les centres fédéraux ?		En cas de manque de places, quels requérants d'asile doivent rester dans les centres fédéraux jusqu'à l'exécution de leur renvoi ?		En cas de manque de places, quels requérants d'asile sont attribués aux cantons ?	
Procédures accélérées	Phase préparatoire 21 jours	Phase cadencée / audition 10 jours	Décision négative / délai de recours 9 jours	Phase d'attente / phase d'exécution 60 jours	Décision négative / délai de recours 9 jours	Phase d'attente / phase d'exécution 60 jours
Procédures Dublin	Phase préparatoire 10 jours		Délai de recours 7 jours	Phase d'attente / phase d'exécution 61 jours	Délai de recours 7 jours	Phase d'attente / phase d'exécution 61 jours
Procédures étendues	Phase préparatoire 21 jours	Phase cadencée / audition 10 jours	Avec de bonnes perspectives d'exécution du renvoi		Avec de faibles perspectives d'exécution du renvoi	

Pour garantir la capacité à gérer les fluctuations, un deuxième échelon est celui des **niveaux cantonal et communal**. En matière d'hébergement, la plupart des cantons appliquent généralement un système en deux étapes: les requérantes et requérants d'asile attribués au canton sont d'abord placés dans un centre d'hébergement collectif du canton puis, dans une seconde phase, répartis dans des appartements. Dans ce domaine, la répartition des tâches entre le canton et les communes diffère d'un canton à l'autre. La durée du séjour dans les centres d'hébergement collectifs varie généralement entre 3 et 6 mois; à cet égard, et comme cela est également le cas au niveau fédéral, le nombre des requérantes et requérants d'asile attribués joue un rôle capital (concernant les effets de la restructuration sur les régimes cantonaux d'hébergement, voir fiche d'information 5 « Domaines d'intervention selon le type de canton »).

Planification d'urgence

Ces dernières années, l'Europe s'est trouvée confrontée à des flux de réfugiés sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale. Vu que l'évolution dans le domaine migratoire reste volatile et difficilement prévisible, la Confédération et les cantons ont mis en place conjointement une planification d'urgence fondée sur les principes suivants:

En guise de mesure préventive et d'instrument préparatoire à une planification, le Conseil fédéral a décidé, le 28 novembre 2012, d'adopter le **Plan d'urgence Asile**.¹ Cette conception établit une distinction entre la situation normale, la situation particulière et la situation extraordinaire (= situation d'urgence), suivant un modèle de scénario dynamique qui tient compte de différents paramètres, tels que l'afflux de requérantes et requérants d'asile, l'évolution de la situation internationale, les questions de procédure et d'exécution en suspens ainsi que l'effectif total des personnes dans le domaine de l'asile. La notion de situation particulière correspond à un niveau d'aggravation entre la situation normale et la situation d'urgence, un niveau où l'urgence est en train de se concrétiser et où il importe de prendre des mesures

appropriées allant au-delà de celles qui sont mises en œuvre en situation normale. L'annexe² indique 29 mesures préventives, qui vont de la stratégie de traitement pour les procédures d'asile à la constitution de réserves d'hébergement par la Confédération et les cantons, voire au recours au soutien de l'armée, en passant par certaines mesures juridiques telles que l'octroi de la protection provisoire (art. 4 LAsi) ou la mise en application de la clause d'urgence (art. 55 LAsi).

La gestion de situations particulières et extraordinaires dans le domaine de l'asile incombe à l'**état-major spécial Asile (SONAS)**, organe de conduite politico-stratégique de la Confédération. Sa composition, ses tâches et son fonctionnement sont réglés par une directive du DFJP adoptée par le Conseil fédéral le 11 mai 2011.³

Compte tenu de la situation observée en automne 2015, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont décidé de se préparer à plusieurs scénarios. Quant à une éventuelle situation d'urgence, les buts à poursuivre, les tâches à accomplir et les autorités auxquelles celles-ci incombent ont été définis dans les **valeurs de référence de la planification d'urgence commune du 14 avril 2016**.⁴ En principe, les attributions demeurent, autant que possible, les mêmes qu'en temps ordinaire. La Confédération veille à l'enregistrement des nouveaux arrivants, à l'exécution des contrôles de sécurité, à la fourniture d'un premier hébergement et à l'accomplissement des procédures d'asile, tandis que les cantons sont compétents en matière d'hébergement et d'exécution des renvois. En matière de premier hébergement, la Confédération peut mettre à disposition jusqu'à 9'000 places. Le SONAS est convoqué par la cheffe du DFJP et le chef du DDPS, d'entente avec les présidents de la CCDJP et de la CDAS. Le SONAS peut par exemple être convoqué si plus de 6'000 demandes d'asile sont déposées en l'espace de 30 jours ou si des circonstances particulières laissent présager une augmentation forte, rapide et imminente des demandes d'asile.

1 <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/berichte/notfallkonzept/notfallkonzept-f.pdf>

2 <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/berichte/notfallkonzept/notfallkonzept-anhang1-f.pdf>

3 <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2011/2011-05-11/2011-05-11-weisung-sonas-f.pdf>

4 <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2016/2016-04-14.html>